

RESPONSABILITA' DELLA P.A.: Risarcimento del danno - Catastrofe per alluvione - Condanna del sindaco per comportamento omissivo - Responsabilità diretta dell'amministrazione comunale - Sussiste.

Cass. civ., Sez. III, 29 novembre 2022, n. 35020

- in *Guida al diritto*, 49/50, 2022, pag. 49, con commento di Eugenio Sacchetti, *Stop al metodo dello "scaricabarile"*, si apre la questione onere della prova.

"[...] sussiste la responsabilità diretta della pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 2043 c.c., per il fatto penalmente illecito commesso dalla persona fisica appartenente all'amministrazione, tale da far reputare sussistente l'immedesimazione organica con quest'ultima, non solo in presenza di formale provvedimento amministrativo, ma anche quando sia stato illegittimamente omesso l'esercizio del potere autoritativo [...]".

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE TERZA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. TRAVAGLINO Giacomo - Presidente -

Dott. SESTINI Danilo - Consigliere -

Dott. SCODITTI Enrico - rel. Consigliere -

Dott. VINCENTI Enzo - Consigliere -

Dott. MOSCARINI Anna - Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso 2834/2021 proposto da:

A.A., in proprio e nella qualità di erede di B.B., domiciliata ex lege in Roma, Piazza Cavour, presso la Cancelleria della Corte di Cassazione, rappresentata e difesa dagli avvocati Mauriello Giuseppe e Carrella Antonio;

- ricorrente -

contro

C.C., Comune Sarno;

- intimati -

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, domiciliati ex lege in Roma, Via dei Portoghesi n. 12 presso l'Avvocatura Generale dello Stato da cui sono rappresentati e difesi;

- controricorrenti e ricorrenti incidentali -

contro

C.C., A.A.;

- intimati -

e contro

Comune di Sarno, in persona del Sindaco pro tempore, domiciliato ex lege in Roma, Piazza Cavour, presso la Cancelleria della Corte di Cassazione, rappresentato e difeso dall'avvocato Diodati Maria;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 1375/2020 della CORTE D'APPELLO di SALERNO, depositata il 17/12/2020;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 12/10/2022 dal consigliere ENRICO SCODITTI.

Svolgimento del processo

che:

A.A. convenne in giudizio innanzi al Tribunale di Salerno la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero degli Interni, il Comune di Sarno e C.C., sindaco p.t., chiedendo il risarcimento del danno per la morte del coniuge B.B. in conseguenza degli eventi franosi verificatisi a Sarno il 5 maggio 1998, per i quali erano decedute 137 persone e per i quali era stata riconosciuta la penale responsabilità del C.C. per omicidio colposo multiplo, con la condanna generica, unitamente ai responsabili civili, al risarcimento del danno in favore della parte civile, da liquidarsi separatamente. Le Amministrazioni dello Stato proposero domanda riconvenzionale di regresso nei confronti dei coobbligati. Il Tribunale adito accolse la domanda, condannando i convenuti in solido al pagamento della somma di Euro 208.305,72 per il danno non patrimoniale ed Euro 120.000,00 per il danno patrimoniale, oltre interessi; accolse la domanda riconvenzionale proposta nei confronti del C.C. e rigettò quella proposta nei confronti del Comune. Avverso detta sentenza proposero appello principale la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero degli Interni, nonché appello incidentale la A.A..

Con sentenza di data 17 dicembre 2020 la Corte d'appello di Salerno rigettò l'appello principale e accolse l'appello incidentale, condannando gli originari convenuti, confermate le restanti statuizioni, al risarcimento del danno patrimoniale nella misura di Euro 150.685,17; condannò la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero degli Interni al rimborso delle spese processuali in favore del Comune di Sarno liquidate in complessivi Euro 8.900,00 per compenso, di cui Euro 2.750,00 per la fase di studio, Euro 1.600,00 per la fase introduttiva e Euro 4.550,00 per la fase decisionale, oltre accessori (sulla base dello scaglione compreso fra Euro 520.001,00 ed Euro 1.000.000,00 in ragione

dell'entità del danno riconosciuto); condannò la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero degli Interni, il Comune di Sarno e C.C., in solido fra di loro, al rimborso delle spese processuali, in favore di A.A., con distrazione in favore dei procuratori, liquidate le spese in complessivi Euro 4.297,00, di cui Euro 790,00 per esborsi e Euro 3.500,00 per compenso (Euro 1.000,00 per la fase di studio, Euro 700,00 per la fase introduttiva e Euro 1.800,00 per la fase decisionale) oltre accessori (sulla base dello scaglione compreso fra Euro 26.001,00 e Euro 52.000,00 in ragione della differenza fra l'entità del danno patrimoniale riconosciuto in primo grado e quello del danno patrimoniale effettivamente risarcibile).

Osservò la corte territoriale che nel caso di responsabilità per fatto altrui non era consentito al responsabile per fatto altrui agire in via di regresso ai sensi dell'art. 2055 c.c., comma 2, nei confronti di altro responsabile indiretto in quanto, essendo quest'ultimo per definizione estraneo alla causazione del fatto illecito nonchè responsabile senza colpa, era inapplicabile il criterio della gravità della rispettiva colpa e dell'entità delle conseguenze derivatane, mentre era consentito al responsabile indiretto agire contro l'immediato autore del fatto lesivo per l'intera somma corrisposta al danneggiato, in applicazione del principio di cui all'art. 1298 c.c., comma 1. Aggiunse che responsabile diretto della morte del B.B. era C.C. perchè quale Sindaco, come accertato dal giudicato penale (a seguito della sentenza n. 19507/2013 della Corte di Cassazione), aveva omesso di allertare tempestivamente la popolazione, cui di contro aveva inoltrato avvisi tranquillizzanti, di disporre l'evacuazione delle persone residenti nelle zone a rischio quale unica condotta salvifica possibile, di convocare ed insediare con urgenza il comitato locale per la protezione civile e di segnalare prontamente alla Prefettura di Salerno la gravità degli eventi per consentirne gli interventi di competenza. Osservò ancora che, mentre il C.C. era l'unico autore delle condotte penalmente rilevanti causative dell'evento dannoso, il Comune e le Amministrazioni dello Stato erano solo responsabili civili indiretti in forza di disposizione normativa (art. 28 Cost.), a prescindere dalla colpa e dalle regole di causalità del fatto, per cui le Amministrazioni dello Stato per un verso avevano diritto di agire in regresso per l'intero nei confronti dell'autore immediato del fatto antiggiuridico, per l'altro non potevano promuovere l'azione ai sensi dell'art. 2055 c.c., comma 2, nei confronti del Comune di Sarno, altro responsabile civile parimenti incolpevole. Aggiunse che infondato era l'appello principale avente ad oggetto l'assenza di prova del danno patrimoniale, mentre, in accoglimento dell'appello incidentale, dovevano essere computati gli interessi maturati sulla quota di reddito destinata alla A.A., per come progressivamente rivalutata dall'evento lesivo alla decisione, in funzione dell'integrale risarcimento del danno patrimoniale.

Ha proposto ricorso per cassazione A.A. sulla base di un motivo e resistono con unico atto di controricorso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero degli Interni, che hanno proposto altresì ricorso incidentale sulla base di due motivi. Resiste al ricorso incidentale con controricorso il Comune di Sarno. E' stato fissato il ricorso in camera di consiglio ai sensi dell'art. 380 bis.1 c.p.c.. E' stata presentata memoria.

Motivi della decisione

che:

muovendo dal ricorso principale, con l'unico motivo si denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 91 e 10 c.p.c., in relazione al D.M. n. 55 del 2014, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3. Osserva la parte ricorrente che nella liquidazione delle spese in favore di A.A. andava applicato lo scaglione di valore compreso fra Euro 52.001,00 e Euro 260.000,00, poichè bisognava sommare l'incremento di risarcimento riconosciuto in accoglimento dell'appello incidentale, pari ad Euro 30.685,15, all'importo di Euro 120.000,00 che le Amministrazioni appellanti avevano chiesto di escludere con il gravame, per un totale di Euro 150.685,15, sulla base del principio che nel caso di rigetto della domanda il valore della causa corrisponde al "disputatum", principio di cui peraltro la corte territoriale ha fatto corretta applicazione nella liquidazione delle spese a favore del Comune di Sarno. Aggiunge che in mancanza si verrebbe ad un risultato iniquo e che, ove A.A. si fosse limitata a resistere all'impugnazione della controparte, il giudice avrebbe parametrato il valore della causa all'importo di Euro 120.000,00.

Il motivo è fondato. Sulla base del criterio del "disputatum" non poteva essere pretermesso, nella determinazione del valore della causa, l'importo risarcitorio riconosciuto in primo grado e che, in base all'appello proposto dalle Amministrazioni dello Stato, era sub iudice. Ove infatti l'appellata si fosse limitata a resistere all'appello, senza proporre l'impugnazione incidentale, l'importo risarcitorio riconosciuto in primo grado sarebbe stato il valore della causa ai fini della liquidazione delle spese, come si rileva nel motivo di censura. Lo scaglione da considerare, ai fini della liquidazione delle spese, è pertanto quello risultante dalla somma dell'importo riconosciuto per effetto dell'accoglimento dell'appello incidentale e dell'importo riconosciuto dalla sentenza di primo grado della quale, con l'appello principale, è stata invano richiesta la riforma.

Passando al ricorso incidentale, con il primo motivo si denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 28 Cost., T.U. n. 5 del 1957, artt. 22 e 23, art. 185 c.p., art. 2043 c.c. e art. 2055 c.c., comma 2, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3. Osserva la parte ricorrente in via incidentale che, in ragione del rapporto di immedesimazione organica e dell'art. 28 Cost., ricorre la responsabilità diretta per fatto proprio del Comune di Sarno, come si evince da Cass. Sez. U. n.

13246 del 2019 e da quanto evidenziato dalla sentenza di legittimità nel processo penale a proposito dei poteri pubblicistici del Sindaco. Aggiunge che ricorre una fattispecie di mancato esercizio di funzioni pubbliche, con la conseguenza che gli atti e le omissioni, oltre che immediatamente riferibili alla persona fisica del Sindaco, nel sistema della protezione civile sia autorità comunale che ufficiale di governo, sono anche direttamente imputabili tanto al Comune quanto alle Amministrazioni statali in ragione delle rispettive funzioni. Conclude nel senso che ricorre pertanto il presupposto dell'azione di regresso.

Il motivo è fondato. Deve muoversi, ai fini dello scrutinio del motivo, dai principi di diritto enunciati da Cass. sez. U. 16 maggio 2019, n. 13246 nei seguenti termini. Il comportamento della P.A. che può dar luogo, in violazione dei criteri generali dell'art. 2043 c.c., al risarcimento del danno per il fatto penalmente illecito del dipendente, o si riconduce all'estrinsecazione del potere pubblicistico e cioè ad un formale provvedimento amministrativo, emesso nell'ambito e nell'esercizio di poteri autoritativi e discrezionali ad essa spettanti, oppure si riduce ad una mera attività materiale, disancorata e non sorretta da atti o provvedimenti amministrativi formali. Nel primo caso (attività provvedimentale o, se si volesse generalizzare, istituzionale in quanto estrinsecazione di pubblicistiche ed istituzionali potestà), l'immedesimazione organica di regola pienamente sussiste ed è allora ammessa la responsabilità diretta in forza della sicura imputazione della condotta all'ente. Nel secondo caso, di attività estranea a quella istituzionale o comunque materiale, ove pure vada esclusa l'operatività del criterio di imputazione pubblicistico fondato sull'attribuzione della condotta del funzionario o dipendente all'ente, opera, nei limiti indicati dalle Sezioni Unite (profilo qui non rilevante), il diverso criterio della responsabilità indiretta, per fatto del proprio dipendente o funzionario, in forza di principi corrispondenti a quelli elaborati per ogni privato preponente e desunti dall'art. 2049 c.c..

Nella sentenza n. 19507 del 2013 della Corte di Cassazione, che ha concluso il procedimento penale per omicidio colposo plurimo nei confronti del Sindaco p.t., si legge, quanto alla imputazione sollevata nei confronti di questi, che "non considerava la "mappa dei rischi" allegata al menzionato piano di protezione civile, nella quale quello derivante da alluvioni, frane e valanghe veniva ritenuto di "grado alto" e, quindi, degno della massima attenzione, con la indicazione degli adempimenti da attuarsi al verificarsi dell'emergenza; ometteva di dare tempestivamente il segnale di allarme alla popolazione, di disporre l'evacuazione delle persone residenti nelle zone a rischio, di convocare ed insediare tempestivamente il comitato locale per la protezione civile, di dare tempestivo e congruo allarme alla Prefettura di Salerno alla quale, anzi, fino alle ore 20,47, forniva notizie imprudentemente rassicuranti sull'emergenza in corso, suscettibili di non provocare l'adeguato

allertamento degli organi competenti; forniva alla popolazione in pericolo notizie imprudentemente rassicuranti sulla emergenza in atto, diffondendo due appelli televisivi, trasmessi dall'emittente "(OMISSIS)", con i quali invitava i cittadini a restare nelle proprie abitazioni, facendo così ritenere che la situazione fosse sotto controllo ed inesistente il pericolo; inoltre, a fronte di una precisa richiesta di evacuazione dei plessi ospedalieri di Sarno, in pericolo, avanzata dall'Autorità sanitaria competente, rifiutava tale evacuazione assumendo la insussistenza di pericolo per la vita dei pazienti".

L'attività colposa che viene in rilievo non è meramente materiale ed estranea ai compiti istituzionali, tale da essere legata da un nesso di occasionalità necessaria con le funzioni o poteri esercitati - alle condizioni indicate dalle Sezioni Unite -, ma è istituzionale nel senso di estrinsecazione di pubblicistiche ed istituzionali potestà. La circostanza che l'attività non sia per lo più collegata ad un formale provvedimento amministrativo ed integri piuttosto una condotta di tipo omissivo non muta i termini della questione poichè l'omessa adozione di un provvedimento amministrativo non costituisce comportamento materiale, ma illegittima condotta istituzionale (peraltro al sindaco risultano imputate anche condotte di carattere commissivo sotto il profilo delle notizie imprudentemente rassicuranti fornite durante l'emergenza in corso). L'attribuzione del potere illegittimamente non esercitato è criterio di responsabilità dell'autorità rimasta inerte, per cui non esercitare il potere non è un contegno meramente materiale della persona fisica, ma azione amministrativa illegittima ove quel potere doveva essere esercitato. Costituendo manifestazione di attività istituzionale anche l'omesso esercizio di potestà pubblica, la responsabilità del Comune nel caso di specie ha carattere diretto ai sensi dell'art. 2043 c.c., per cui, alla stregua dell'assunto del giudice di merito, secondo cui il regresso ai sensi dell'art. 2055, comma 2 può essere esercitato solo nei confronti del responsabile diretto (conformemente peraltro all'indirizzo di questa Corte - Cass. n. 856/1982, n. 17763/2005, n. 24802/2008, n. 24567/2017), ben può essere proposta l'azione dalle Amministrazioni statali ricorrenti.

Va in conclusione enunciato il seguente principio di diritto: "sussiste la responsabilità diretta della pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 2043 c.c., per il fatto penalmente illecito commesso dalla persona fisica appartenente all'amministrazione, tale da far reputare sussistente l'immedesimazione organica con quest'ultima, non solo in presenza di formale provvedimento amministrativo, ma anche quando sia stato illegittimamente omesso l'esercizio del potere autoritativo".

Con il secondo motivo si denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 28 Cost., T.U. n. 5 del 1957, artt. 22 e 23, art. 185 c.p., artt. 2043 e 2049 c.c. e art. 2055 c.c., commi 2 e 3, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3. Osserva la parte ricorrente in via incidentale in via subordinata che

l'azione di regresso di cui all'art. 2055 c.c., comma 2, è proponibile anche in presenza di responsabilità per fatto altrui perchè, mentre l'art. 1298 c.c. esprime la logica dell'autonomia privata e dell'obbligazione volontariamente assunta nell'interesse esclusivo del debitore, l'art. 2055 esprime la logica dell'ascrivibilità del fatto illecito e del principio che nessuno può rispondere oltre il limite di ciò che gli sia oggettivamente addebitabile. Aggiunge che nell'art. 2055, comma 2, il concetto di colpa ha il carattere oggettivo dell'imputabilità del fatto al soggetto, come si evince anche dal comma 3, dove il criterio della divisione in parti uguali si attaglia ad un concetto oggettivo di colpa e non alla responsabilità per fatto colpevole. Osserva ancora che il criterio della "entità delle conseguenze" è autonomo rispetto alla colpa intesa in senso oggettivo, poichè concerne le conseguenze del fatto provocato dal soggetto nei cui confronti il responsabile indiretto riveste una posizione di controllo o di garanzia.

L'accoglimento del precedente motivo determina l'assorbimento del motivo, proposto in via subordinata.

P.Q.M.

accoglie il ricorso principale ed il primo motivo del ricorso incidentale, dichiarando assorbito il secondo motivo; cassa la sentenza in relazione ai motivi accolti; rinvia alla Corte di appello di Salerno in diversa composizione, cui demanda di provvedere anche sulle spese del giudizio di legittimità.

Conclusione

Così deciso in Roma, il 12 ottobre 2022.

Depositato in Cancelleria il 29 novembre 2022